

# アメリカの予算過程

## ——レーガン革命と1982年度予算過程——

納 富 一 郎

### 目 次

- 1 レーガン予算とOMBの役割
- 2 議会予算過程の変化
- 3 調停法案・支出削減の決定
- 4 ERTA の制定
- 5 景気後退と予算改定
- 6 議会予算過程への圧力

序 アメリカの予算過程は1980年代に大きな転換を迎えた。レーガン大統領は減税と経済の再建を掲げて大統領に就任した。レーガン政権の予算政策は支出の優先順位的大幅な転換を狙い、国防の増額、内政支出の削減、大幅な減税などを目標とした。大統領の予算政策はレーガノミックスと呼ばれるいくつかの「新しい」経済学の実験の場でもあった。これに対応して、議会予算過程は非常に厳しい選択を迫られることになった。議会においても上院で共和党が支配政党になったことは、予算政策に重要な影響を及ぼすことになった。政党間の予算政策をめぐる対立もきびしくなっていく。

ここでは、1980年代の転換の始まりを画する82年度のレーガン予算政策を先ず検討して、議会予算過程がそれに対応してどのように変化していったのかを検討したい。議会予算過程はその自立性を失って行政府予算と混合したのであるが、それは1981年一括調停法、経済再建税法 ERTA など重要な決定の過程でもあった。その決定をめぐるどのように予算過程が進行したのかを追跡する。最後に議会予算過程の抱える問題を考察したい。

## 1 レーガン予算と OMB の役割

### (1) レーガン改定予算

1980年の経済は第2四半期には景気後退におちいり、その後は回復したもの弱く、インフレと失業は依然として高かった。国民に経済回復を公約して就任したレーガン大統領は、1981年2月18日に経済再建計画を発表した。それはカーター政権のレイム・ダック予算の改定という形をとっているが、内容は大幅な予算政策の転換であった。その編成の過程は、急激な予算政策の転換を「レーガン革命」を掲げて推進しようとする共和党のさまざまな勢力の主張を反映したものであった。レーガン革命はサプライ・サイド派、マネタリストなどの混成によるものであり、ケインジアンにたいする挑戦を意味していた。

スタグフレーションの原因とその克服策がエコノミストと経済理論に求められていた。ケインジアンは供給ショックを重視して、これがインフレを昇進させ、同時に経済を停滞させた要因であると捉える。経済政策には供給対策が必要であるが、ケインジアンの需要面を重視した対策では、物価・賃金の非弾力性からその効果は少ないことを新ケインジアンは認めた。政策の手詰まり状態に呼応して「新しい」経済学が登場した。

マネタリストは従来から市場における賃金・物価の弾力性を主張して、それを妨げているのは政府の政策であるとする。インフレはマネー・サプライの増加によるものであり、その背景には財政政策による需要増大と失業重視の政策があると批判してきた。エコノミストは単純な救済策を述べることには慎重であった。こうして、1981年には新しい経済学の実験の舞台がつくられていた<sup>(1)</sup>。

新しい経済学は、70年代の経済が生産性を低下させた原因と、その独自の解決策について主張した。それは税負担が上昇したからであり、—インフレによる租税負担の増加—インフレによる供給サイドへの悪影響は租税制度が

---

(1) Isabel V. Sawhill, Economic policy, in John L. Palmer & Isabel V. Sawhill, The Reagan Experiment, 1982. 第2章を参照

名目所得に課税すること、企業の減価償却が目減りすることによっておこると主張した。インフレはどうして起こったのかという点については、石油価格や食料価格の上昇などの一時的な要因によるものではなくて、ケインジアンによる政府支出の増加、金融政策のそれにともなつての緩和など財政・金融政策によるものであると捉えた。マネタリストの処方箋がここで登場する。財政政策は有効ではないとするマネタリストの主張は、インフレ抑制のためにマネーサプライを重視して、それをコントロールしようとする。ディスインフレ政策の実施である。

レーガン政権の経済政策目標は、インフレの抑制と失業の低下、生産性の上昇であり、どんな政権でも重視したものである。目新しいのはその目標を同時に達成できると公約したことであり、減税による生産性の上昇・経済成長とマネー・サプライの管理によるインフレの統制、財政政策はそのために支出削減を実施することを重視したことである。このような経済シナリオに

表1 経済予測の比較（暦年）

		レーガン政権	カーター政権	CBO のベースライン
名目 GNP	1981	11.1	11.4	11.9
	1982	12.8	13.1	12.3
	1986	9.3	10.2	10.8
実質 GNP	1981	1.1	0.9	1.4
	1982	4.2	3.5	2.9
	1986	4.2	3.7	3.5
GNP デフレーター	1981	9.9	10.5	10.3
	1982	8.3	9.3	9.2
	1986	4.9	6.3	7.1
消費者物価指数	1981	11.1	12.5	11.3
	1982	8.3	10.3	9.5
	1986	4.2	6.3	7.2
失業率	1981	7.8	7.8	7.7
	1982	7.2	7.5	7.6
	1986	5.6	6.0	7.0
3ヵ月財務省証券利率	1981	11.1	13.5	12.7
	1982	8.9	11.0	13.8
	1986	5.6	6.8	9.6

基づいて経済見通しが作成された。経済見通しに関しては、レーガン政権の見通しはカーター政権のものよりも楽観的であった。議会予算局 CBO はいずれよりも悲観的な予測をした。

レーガン政権の見通しと比較すると、CBO 推計では実質 GNP の成長率は低く、インフレ率は高く、利子率も高い。CBO は政権の減税政策の供給効果はゆっくりと起こると想定し、金融政策にたいしてインフレはゆっくりと反応すると想定している。政権の金融政策の効果についての見通しについては、CBO は疑問を抱いていた。マネーサプライの増加率を引き下げながら、他方では実質経済成長率を高く想定しマネーの需要を見込むとすると、政権の予想するような利子率の低下のためには流通速度に大きな変化がないといけないことになる。流通速度は比較的安定しているという想定にたつのがマネタリストの見解であるが、そういう立場にたつとすると利子率は低下しないのではないか。これはさらに成長率に影響を与える。過去の経験では金融引き締めは、当初は失業増加と産出・成長の低下を招き、その後にインフレを低下させるという経路をとっているのである。

政権の経済見通しについては楽観的だが絶対に不可能ではないというのが多くの見方であったが、それに基づいて財政政策が計画されている。発表された経済再建計画には、国防の大幅な増加、減税、内政支出の削減、減税による経済成長の回復、そして均衡予算が展望されていた。一方における国防の大幅な増額・増強と他方での大幅な減税の実施を前提にすると、減税による経済成長の見通しと、内政支出の大幅な削減を実施することによって、均衡予算が実現できるというシナリオとなる。均衡予算は84年度までに達成される目標である。

減税についてはすでにそれを求める世論は強かった。レーガン減税は共和党の減税案として提出されたケンプ・ロス減税案を焼き直したものであり、3年間にわたって個人所得税率を一律に軽減すること、これはすでにビルト・インされた増税を減らすものに過ぎないと主張した。生産性の改善のための企業減税を提案した。減税を公約し、他方でインフレ対策として均衡予算を展望したのであり、国民は支出削減そのものよりもこのような期待をもってレーガン大統領を選出したのである。支出削減を支持する有権者は多くはな

表2 1982年度レーガンのカーター予算案改定（億ドル）

	1981年度見込み	現行政策	カーター	レーガン	相違
支出	6627	7297	7393	6953	-440
収入	6095	7016	7118	6503	-614
赤字	-549	-281	-275	-450	-174

（資料：OMB, 1982年度予算改定）

いが、減税と均衡予算を支持する者は多い。レーガンの支持基盤はここにあった。

支出削減と減税を盛りこんだ予算案は、カーター予算よりも、そして現行政策を継続するよりも支出を大幅に削減し、減税も大規模なものであった。

支出削減の内容は表3に示すように、大規模なものであった。技術的な調整というのは、経済想定の変異を反映して、利子率、インフレ、失業などいづれもカーター政権の見積りよりも改善されると見込んでいるために、利払い費用・学生への貸付プログラム・生計費調整・失業プログラムが少なくなると見込んでいるからである。プログラムの削減は大規模なものである。しかし、「その他削減」にはまだ具体的には何も決まっていなかった削減の必要額を盛り込んだ。OMB長官に就任したストックマンは「魔法の星印」とこれと呼んだが、絶えず84年度の均衡予算目標の達成に気掛かりな点となった<sup>(2)</sup>。支出増加はほとんどが国防であり82年度には95億ドルの増額を見込み、後年度にはもっと増加する。

表3 レーガンの支出削減策（億ドル）				
	1981年度	1982	1983	1984
1月カーター予算	6627	7393	8173	8903
レーガンの改定予算				
技術的な調整	-70	-144	-209	-334
プログラムの増額	56	107	235	291
プログラムの削減	-61	-403	-581	-716
その他の削減			-298	-442
レーガンの目標	6652	6953	7320	7702

(2) David A. Stockman, The triumph of politics, 1986（邦訳「レーガノミックスの崩壊」阿部 司・根本 政信），第4章参照

将来における支出削減の必要性・不安を生じさせたのは国防支出の増加であった。OMB が予算のすべてを決定したのではなく、その一つの例外は国防予算であった<sup>(3)</sup>。ストックマンによると国防予算の決定がまず最初になされたが、国防省の要求は当初はカーター政権の改定を個々の歳出勘定について、部品・燃料・給与の増加・医療品補給・調達などラインアイテムを積上げてなされた。ストックマンはプログラムとしてそれを検討することにしたが、実質の伸び率の決定を重視した。それを物価上昇の見込みによって名目に換算すると、後年度の推計もできるという考え方であった。ところが実質伸び率を何%にするかを決定する時に、混乱が起こった。カーター政権は3%の実質増加を対外的にも公約してきたが、共和党とレーガン政権は5%の実質増加を公約してきた。しかし、すでにカーター政権は5%の実質増加を82年度のレイムダック予算案に含めていた。

ストックマンは当初は80年度を基準として実質5%の伸び率を将来にわたって確保することを考えていた。基準となるベースは80年度の実績1420億ドルであった。ところが、国防省との折衝では7%の実質増加を合意したが、その決定は何をベースにとるかが不明なままであった。この間の国防費の予算権限額を辿ってみよう。ただし、機能別の国防費には国防省以外の予算権限も含んでいる。

	1980年度	1981	1982	1983	1984
カーター予算	1457	1738	2003	2285	2579
CBO のベースライン					
実質3%増加		1737	1849	1889	1892
名目	1457	1737	1981	2190	2384
レーガン予算	1457	1807	2263	2596	2949

(カーター予算は「82年度予算」1981年1月、CBOは「ベースラインの予算見込み」1981年7月、レーガン予算は「82年度予算改定」1981年3月である。単位 億ドル)

CBO の国防予算権限についてのベースラインは実質3%増加を基礎とした数値であり1981億ドルの予算権限であるが、82年度カーター予算はそれを実質5%増加にしているので2003億ドルに増加している。ストックマンは実

(3) *ibid.*, pp. 105-109.

質7%増加を目標にして国防省と合意したが、そのベースとなるのはどの数字であったのかが、後で問題になった。1981年度の国防予算は議会歳出委員会では1807億ドルになり、それをベースにして7%の実質増加を計算し、これをインフレ率で将来に推計したものが「レーガン予算」になった。ストックマンは次のように述べている。「われわれは1420億ドルの国防予算からスタートする代わりに、2220億ドルからスタートした。……すでに2月18日に予算は発表され、予算数字は喜々として軍産複合体の間を駆け巡っていた。」これは後々OMBと国防省との対立の源泉となった。

このような過程から生まれたレーガン予算は、支出の優先順位を大幅に変更するものであった。国防の増加と対照的に、セイフティ・ネットを除く内政支出の大幅な低下が期待された。セイフティ・ネットは「高齢者や生きるために政府に依存している者へのプログラム」（「82年度予算改定」）と定義された。

表4 優先順位の変更（億ドル，%）

	1980年度 実際	1981年度 見込み	1982予算	1983見通し	1984見通し
国防	1359( 23.4)	1621( 24.7)	1888( 27.2)	2260( 30.9)	2556( 33.2)
セイフティネット	2052( 35.4)	2414( 36.8)	2626( 37.8)	2861( 39.1)	3088( 40.1)
利子	525( 9.1)	641( 9.8)	682( 9.8)	689( 9.4)	678( 8.8)
その他	1861( 32.1)	1876( 28.6)	1757( 25.3)	1508( 20.6)	1380( 17.9)
合計	5796(100.0)	6552(100.0)	6953(100.0)	7320(100.0)	7702(100.0)

(OMB, 「82年度予算改定」より)

国防支出の増額がこうにして決まった後に、内政支出の削減が問題になった。内政支出の大幅な削減は、OMB長官ストックマンのリスト作成により具体的に進められた。ストックマンは削減リストの作成にあたって、いろんな候補を検討した。かつて共和党議員の頃にグラム議員と共同で作成した81年度予算代案、内政支出削減の削減の必要性を示した「ダンケルク・メモ」、上院予算委員会のリストなどを検討した<sup>(4)</sup>。OMBスタッフは削減リストの作成にあたって、これまでの経験と知識を供給した。何を削減すること

(4) Joseph White and Aaron Wildavsky, The deficit and the public interest, 1989.

第5章「大統領のプログラム」を参照

ができるのか、削減の優先順位の決定のためにどのような基準が採用されたのか—興味のある問題である。政治的に削減可能な分野へ、つまり利益集団の弱い分野の削減なのか、それともそれとは別の削減の基準があるのかという問題である。

国防の増額と年金（セイフティ・ネット）には手をつけないという決定から、内政支出に削減は向けられて大規模なものになった。削減リストは各省庁に広範に及び、200以上の歳出勘定に及んでいる。2月18日の大統領予算の発表の時点では348億ドルと見積もられた削減に、3月10日の改定では67億ドルにプラス71億ドルを追加して合計138億ドルの節約を追加した。プログラムについて評価し決定するための基準が公表されているが、政権は8つの基準にしたがってプログラムを評価し決定したと説明している。

- ① エンタイトルメントについて正当ではない給付と支払いを廃止するために見直す
- ② 中間・高所得階層への補助金や給付を削減する
- ③ コストの配分のできるばあいには、空港・空路・水路・湾岸警備などの供給による便益から支払われるべきである
- ④ 産業補助金には経済基準が適用されないとけない
- ⑤ 資本投資は遅らせる
- ⑥ 国防、セイフティ・ネットよりも優先順位の低いプログラムは抑制する
- ⑦ 個別補助金の統合による管理費用の削減—初等・中等教育や社会サービスなど
- ⑧ 連邦職員と管理費用の削減

このような基準によって、18の省庁やその他の機関の管理するプログラムの削減リストを作成したと説明されている<sup>(5)</sup>。たとえば、児童栄養プログラムは地方の学校区に対して、児童に食事と現金を給付するが、それを貧困線 poverty line で測定した一定の所得水準までの階層に限定して給付することによって削減を実施する。「連邦の給付を真に必要としている者に集中するた

---

(5) 個々のプログラムの内容・削減根拠・削減額などは、OMB, Additional Details on Budget Savings, 1981年4月7日を参照



めに、政権は補助金を低所得の者に集中する法律を提案する」と述べ、17億6800万ドルの削減を要求している。このような所得制限によって受給者を絞ることは、その他のプログラムにも共通して採られた手法であった。食料券配付は4人世帯で11000ドル以下の収入の者に限定して17億1700万ドルを削減、学生貸付保証 GSL は7億4000万ドル削減、AFDC（児童扶助）は資格基準を厳しくすることによって削減するなど。

個別補助金の統合によるものは管理費用の軽減を想定して25%の削減を実施している。初等・中等教育補助金はこれまでの個別の45の補助金を統合することによって、管理費用が減少すると想定する。「現在のプログラムの定めは複雑で混乱している。……現在の連邦プログラムは州や地方のプロジェクトを無視している」として、包括補助金に統合する代わりに25%の削減（15億2700万ドル）を提案している。職業教育、医療包括補助金、社会サービス補助金なども同様に包括補助金に統合して、管理費用の削減を実現すると主張されている。これらは福祉を中心とする削減であり、政権は真に政府の援助・給付を必要としている者へ絞ってセイフティ・ネットを維持すると主張したが、それを超える階層のワーキング・プアーへの給付を大幅に削減することを意図した<sup>(6)</sup>。

州政府への責任の移転は、道路建設。資本投資の延期は下水道補助金、都市大量交通補助金などの削減と凍結。市場の効率性を基準にしてプログラムの廃止を求めたものは、経済開発局の都市対策であり、「経済拡張と雇用の創出は、大統領の経済再建プログラムによって促進され」、これによって86年までに900万人の新規雇用を生み出すと期待されていることが理由として述べられている。医療計画プランニングによる規制緩和—医療市場の競争促進による医療コストの低下、公共サービス雇用 PSE（包括的雇用・訓練法 CETA の一部）など。受益者負担の増加を求めるプログラムは低所得者への住宅補助の削減—家賃負担の増加、その他など。その外に貸付プログラムにおける

---

(6) David A. Stockman, op. cit., pp. 89-90. 「CETA の公共雇用プログラム、貿易調整助金、年金の学生給付と最低保証」を即座に廃止することによって、400万人の受給者の雇用と現金給付が削減されると見積もられた。「福祉国家給付の大幅な縮小」が目的となった。

表5 カーター予算からの支出削減プログラム（億ドル）

州・地方への補助金		カーター政権の	44
公共サービス雇用の廃止	35	立法提案の撤回	
医療・社会サービス・教育	36	その他のプログラム削減	
若者補助金の統合		国防	11
その他の削減	29	産業補助金	59
小計	100	人的資源・コミュニ	
個人への支払い		ティ開発	22
メディケイドとその他	34	相殺収入	17
年金	25	管理による削減	19
食料券配付	23	小計	151
その他	26		
小計	109	合計	403

(OMB, 「82年度予算改定」付録Cより)

低利融資を引き上げることに注目して、貸付にも予算範囲を拡大した点は注目される。表5に示されているように、削減の主なものには補助金と個人への給付、産業補助金であった。

## (2) 行政府予算編成過程の変化

各省庁への指針ではもっと具体的に指示された<sup>(7)</sup>。保健・人的サービス省HHSの保健局にたいしては、次のような指針を与えた。

- ・直接的な保健サービスの廃止
- ・裁量的な補助金の重要性をなくす
- ・プログラムの責任を州に任せる
- ・規制の緩和
- ・連邦職員の削減
- ・資本補助金のような施設補助を減らす
- ・支出をもっと重点化しターゲットを絞る

(7) Joseph S. Wholey, Executive Agency Retrenchment, in George B. Mills and John L. Palmer, Federal Budget Policy in 1980', 1984. フォリーは5つの行政機関のプログラムを対象に調査し、削減から免れたもの、削減の対象になったものの要因を考察している。プログラムの有益性認知が重要な要因であると述べている。

・保健計画・プランニングには金を使わないこと

削減がどのようにして決定されたのか、いくつかの事例研究も行われている。フォーリーの研究は「調査した省庁のどこでも、予算過程は決定過程というよりは実施過程であった」と述べて、削減がOMBの指導によるものであることを指摘している。しかし、削減の程度はプログラムによって異なっており、そのような相違をもたらしたのは何であったのかの解明が重要になっている。その成果が有効であると考えられているプログラムは削減から免れたのかどうか、つまりプログラムのパフォーマンスを考慮して削減リストが作成されたのかどうかとなると問題点は残っている。削減の基準と選択は政治的な決定であり、イデオロギー的であったと言って良い。アイリーン・ルービンは削減の程度を決定する要因として、プログラムの成果、利益集団、大統領の省庁官僚に対する統制の程度、議会の態度などを挙げている<sup>(8)</sup>。利益集団の強いプログラムは確かに削減の困難なところである。これに対して、OMBの指針にもあるように、省庁の計画機関や規制部局のように利益集団とは関連の薄いところでは削減には抵抗できないし、プログラムの削減に伴って職員削減の対象になりやすい部局であった。

OMBの削減案の決定は伝統的な行政府の予算編成過程を大きく変更するものであった。各省庁の予算要求を削減するのではなくて、削減を指示していくというトップ・ダウンのやり方をとったのである。ヒュー・ヘクロはその理由を、内政支出総額の財源を制限することが予算過程を集中させたこと、赤字問題を処理すること、個々のプログラムよりも一般的な経済政策を重視したこと、多くの省庁にまたがった分類を利用することによって個々の勘定での断片的な決定を避けたことを挙げている<sup>(9)</sup>。また議会での削減への支持（調停法案の決定）を得るためには個々の省庁に委ねることは避けて、OMBが中心的な役割を演じることになるから、OMBは議会指向になった。ストックマンの時代のOMB組織も議会決定を追跡するように再編されていった。

削減を実施するためには特別な手続きを必要とする。たとえば、労働省の

(8) Irene S. Rubin, *Shrinking the federal government*, 1985. ルービンは事例研究として5つの機関の削減について研究している。

(9) Hugh Heclo, *Executive Budget Making*, in *Federal Budget Policy in 1980*'.

職業・訓練雇用局は職業訓練や CETA などを所管するが、削減の対象になった。労働省の職員はこの過程を「それは高度の政治的な非常に素早い決定であった。おそらく、その決定は80年の選挙の命じたものであった。それはトップ・ダウンの過程であった。ストックマンと OMB はただちにうまく決定した。……それは通常の政策の見直しではない。ほとんど命令であった」<sup>(10)</sup>と回想している。そして、もう一つは後で検討するように、議会における調停過程であった。

この点について OMB の役割変更の特徴を、ブルース・ジョンソンは「分析者から交渉者へ」の変化として捉えている<sup>(11)</sup>。この特徴は80年末の調停過程に、ストックマンが長官に就任する以前に起源があるとする。カーター政権期の OMB は調停を満足の行く成果であると捉え、議会決定に深く関与した。1974年議会予算法の制定によって議会予算委員会が創設されたことが、OMB の交渉の窓口として利用された。議会との交渉における立場を強化することは、行政府の内部での OMB への権限の集中をも促進するように利用できる。

### (3) 支出削減についての考え方：議会予算局 CBO と会計検査院 GAO

予算見込みは経済想定に左右されるが、CBO は政権よりも悲観的な見方をしていた。したがって、政権のまだ決まっていなかった83・84年度の削減、楽観的な経済想定であることが実績によって明らかになったばあいの追加的な削減の必要性を CBO は指摘している。政権の削減案には含まれていないが、削減の可能性のあるものとして、CBO はいくつかの選択肢を報告している<sup>(12)</sup>。

- ① エンタイトルメントの給付の自動的なインデックスの変更による削減—  
これには年金・公務員退職金・退役軍人給付などのインデックスが含まれる—  
② メディケイドのレイト ③ 石油備蓄 ⑤ 核増殖炉の廃止 ⑥

---

(10) Irene S. Rubin, op. cit., 参照

(11) Bruce B. Johnson, From analyst to negotiator : the OMB's new role, Journal of Policy Analysis and Management, 1984, vol. 3, No. 4.

(12) CBO, An analysis of President Reagan's budget revisions for FY 1982, 1981年3月

商船産業補助金の廃止 ⑦ 農産物価格支持の見直しなどがそれに含まれている。

GAO も政権の支出削減についてコメントをしている<sup>(13)</sup>。会計検査院長のエルマー・スターツは GAO の見方を証言している。スターツは① 大統領の提案していない分野として、租税支出、連邦プログラムのインデックス条項、貸付の回収などを挙げている。租税支出は82年度には623億ドルにのぼる税収の損失をもたらしているからであり、インデックス条項のあるプログラムは連邦支出の30%にのぼるからである。その外に29のプログラムでの費用削減可能性を報告している。② GAO の支持する削減は補助金の統合であり、500以上の個別補助金の統合可能性に触れている。ただし、25%の資金の削減を支持するというものではない。それから、連邦融資銀行 FFB のような予算外機関を対象としたこと、使用料の引き上げなど。③ 削減案のなかで留保している分野として、污水处理施設・道路・大量交通・空港などの資本投資の削減は短期的な予算上の節約効果だけから判断していいのかという疑問をなげかけ、メディケイド（医療扶助）については制限するための具体的な方法が明確ではないと指摘している。

ところでCBO は予算委員会の要望によって「連邦予算の削減：戦略と事例」という報告書を、レーガン政権の削減案の作成される以前に作成して予算委員会に報告した<sup>(14)</sup>。そこでは105の赤字削減の事例を挙げている。CBO は3つの基本的な戦略で支出削減を検討した。① 州にたいする補助金の統合と削減。州に対する補助金統合は、包括補助金による資金の利用の弾力性と簡素化との見返りに資金を少なくすることを可能にする。② エンタイトルメントの制限。個人への給付は連邦支出の50%弱を占めており、多くはエンタイトルメントという形態をとっている。インフレによる連邦支出の増加は、80年7月の生計費調整による年金の給付だけでも81年度支出を170億ドル増加させた原因となった。「インデックス条項を廃止しないで、どのようにして支出を大幅に削減できるか、理解することはむずかしい」とCBO は報告し

(13) 下院予算委員会公聴会、1981年3月21日。

(14) CBO, Reducing the federal budget : strategies and examples. これは下院予算委員会、1981年2月3日公聴会に報告された。

ている。③ 租税支出の削減。租税支出の削減は支出削減に代わって赤字を削減できる一つの方法である。このような指摘はGAOの見方と共通している。

CBOの報告はその支出削減の事例を挙げたものに過ぎないが、過去の議会と政権から提案されている案や、独自のスタッフの調査による可能性の検討などを下敷きにして作成されているものである。どのような削減案にも客観性はないし、政治的な配慮を伴い、実施には論争を招くものである。OMBの作成した削減案とCBOの削減案には、当然のように共通点と大きな差異がある。

CBOとOMBの共通点と相違を見ることによって、削減の重点の違いをみることができよう。CBOは赤字の削減のために支出削減と租税支出(租税の軽減の形態での支出)の削減の両者を含んでいる。リブリン局長が公聴会において証言しているように、租税支出の削減は200億ドルを越える規模であり、これは増税になる。OMBは増税となる項目はまったく考慮せずに支出削減だけに注目しているが、直接支出だけではなく貸付についても注目している。支出削減の対象となった個々の項目についてみると共通点があるが、その規模は当然異なっている。これまでにも削減の提案されてきたプログラムを取り上げることによって、共通点が浮かび上がって来たのである。

しかし、相違も目立っている。CBOは石油備蓄を民間でも可能なプログラムとして予算権限で授權額を38億ドル削減する計画、年金給付の生計費調整を変更し遅らせることで4億8900万ドルを削減することを報告しているが、いずれもOMBには含まれていない。CBOは租税支出の削減を含めたが、OMBはまったく含めていないので、OMBは支出削減を一層強化している。OMBの削減リストは膨大なものにのぼる。あらゆる削減可能性を求めている結果である。ここでCBOには含まれていない削減計画の主なプログラムだけをみると、以下のようなものである。WIC(妊婦と乳児にたいする食料補助)3億2600万ドル、経済開発補助金6億2400万ドル、初等・中等教育補助金の統合15億2700万ドル、医療包括補助金3億7100万ドル、社会サービス包括補助金14億5100万ドル、CETAの雇用と訓練プログラムの統合8億5600万ドル、黒肺(炭塵)病信託基金3億7800万ドルなどである。レーガン

表6 CBOとOMBの支出・赤字削減リストの共通点  
(100万ドル)

	CBO 予算権限額	OMB 予算権限額
海外関係		
公法480による食料援助	53	100
エネルギー		
合成燃料公社	802	858
天然資源と環境		
都市公園補助金	75	105
下水道補助金の削減	1240	3700
商業・住宅		
農村住宅貸付	25	2354(貸付)
郵便補助	1100	250
交通		
アムトラック補助	120	380
都市大量交通補助	400	1340
道路建設補助	1240	2009
空港・空路使用料	800	600
コミュニティ・地域開発		
都市開発	135(UDAG削減)	469(CDBGと統合)
災害貸付	25	800
教育・訓練・雇用		
職業教育補助	257	156
インパクト・エイド	26	700(支出削減)
学生貸付補助	118	740
若者雇用プログラム	118	
CETA VI条	1060	4558
医療		
メディケイド補助	1100	
支払い	250	1254
所得保証		
部分的な年金給付の見直し	100	120(支出削減)
貿易調整補助金	1275	1150
低所得家賃補助	12675	8688
食料券配付	1960	1717
低所得エネルギー補助	463	493
AFDC	NA	651

(CBO「赤字の削減」付録A-3, OMB「予算改定: 予算節約の追加詳細」1981年4月7日より作成, 削減額はカーター予算からの削減額である)

政権の削減の重点が包括補助金によるものであることが分かる。また包括補助金に含まれるプログラムはいずれも教育や雇用、福祉にかかわるプログラムでもある。衰退都市地域への経済開発補助金は、先に指摘したようにレーガノミックスによる全体的な経済回復を根拠に削減が行われる。

他方で、CBOの租税支出の削減にはかなり思いきった内容が含まれている。総額200億ドルを越える租税支出の削減リストには、住宅抵当利子控除の制限43億ドル、消費者利子控除の廃止60億ドル、学生控除の制限11億ドル、医療控除の制限22億ドル、使用者の支払う医療保険への課税19億ドル、高齢者控除の廃止25億ドルなどが含まれている。赤字削減を増税によって行うとすると、思い切った対策の必要なことを示唆する報告内容になっている。

下院予算委員会ではこの報告をめぐる質疑応答がなされた。支出削減が必要であるという雰囲気は議会でも共有されているように思われるが、問題はその基準と規模と具体的な内容であった。

支出削減の規模について

リブリンCBO局長：「もちろん税金について何を決定するかによりますが、支出を削減しないならば経済は下降します。81年度の第2次決議で想定されているような中規模の減税を実施する以外に何もしないのであれば、600億ドルの赤字を抱えます。それはインフレ的でありますし、支出を削減しないならば困難になります。」

ラッタ議員：「500億ドルというのはどうですか？」

リブリン局長：「82年については、それはひどく希望的です。それが不可能とは言いませんが、われわれが示唆したことすべてと、もうちょっとが必要となるでしょう。」

包括補助金による支出削減の可能性

レギュラ議員：「包括補助金によって管理費はどれだけ節約されるかお考えがありますか？」

リブリン局長：「プログラムによって異なっていると思います。その一般的な見積りはできるかどうか分かりません。」

予算削減の基準について

アスピン議員：「どれだけ節約できるか。予算を削減することから見



て、どこまでわれわれは得ることができるか。節約がどこまでできるか教えて下さい。」

リブリン局長：「大雑把に言って、ここで重複していない項目のすべてをするならば、82年度の赤字は400億ドルほど減るでしょう。その半分は税金面でなされるでしょう。」

アスピン議員：「これは事例的なものとおっしゃった。…事例をピックアップするときによどのようにしたのですか。もっと大きなリストがあって、これはその中から選別したのですか？」

リブリン局長：「そうです。われわれのやったのは、さまざまな分野で専門的な知識をもっているスタッフにアイデアを提案するように求めました。これは昨年にもやりましたから、ゼロから始めたものではありません。しかし、新しいもっと長いリストを得ました。それからわれわれはサジェスションを経て、それを検討してあるものは検討する価値がないと思われました。」

アスピン議員：「ふるいにかける基準を教えてください。節約がわずかで無視できるほどだとすると、おそらく落ちるでしょう。…政治的に難しいとすれば、それもふるいから落としましたか？」

リブリン局長：「若干のケースでは落としました」

政治的な現実性という点から CBO は一定の考慮をしているのだが、それと比べてレーガン削減案は非常に保守的な内容のものと言えよう。削減にたいする利益集団の反対とか、議会内部の保守とリベラルの対立などをはらんで、議会はどのような予算決定をしたのだろうか。

## 2 議会予算過程の変化

### (1) 上院の予算

[調停の先決]

議会では民主党が共和党・レーガン政権に対抗する予算政策を決定することができるかどうか、試験がやってきた。共和党は団結を示す時が来た。上院では民主党は少数派になったから、民主党には勝利の展望はなかった。上

院予算委員会はストックマンたいするヒアリングをし、内政支出の削減を1本の法律にまとめる調停手続きを利用することを早くから決定した。予算委員会は予算決議に先立って、調停決議を決定した。調停手続きが第1次予算決議で利用されるようになったのは、81年度予算からであったが、82年度のばあいには予算決議とは別にそれに先立って、まず削減すべき金額とプログラムを決定するために調停決議 (S. Con. Res. 9) が決定されたのである。

議会予算法の定めた手続きとは異なるために民主党はこれに反対したが、ドメニチ予算委員会委員長は「異常な努力には異常な時間が必要である」と主張した。(C. Q. Weekly Report, 3月21日) 減税の前に支出削減を決定することが、予算委員会と共和党の立場であった。民主党は経済想定についても反対した。レーガン政権の経済見通しはバラ色であり、したがって調停による支出節約額は少なく計算されているが、経済状況が改善しないばあいには支出節約は期待したほどではなくなり、均衡予算は達成できないというのが、批判の内容である。

この調停決議はほとんどレーガン政権の削減案と同じであり、支出の削減額は369億ドルにのぼった。共和党にとってレーガン政権の削減プログラムを支持することが重要であったことは、予算決議報告の端々に現れている。たとえば、「この機能におけるプログラムに影響を与える調停決定は、政権の予算削減案の採択を前提にしている」と、それぞれの機能の調停説明には付帯されている。

上院予算委員会の作成した調停決議は本会議に提出され、民主党は修正案を提出したが、共和党は団結してこれを否決した。上院の調停決議は82年度支出を369億ドル削減し、予算権限額を528億ドル削減する。調停は2つに分かれる。一つは直接支出に関するものであり、議会予算法の401条(c)(2)(C)に定義されているエンタイトルメントや契約、借り入れ授權を含み、常任委員会に対して削減を指令している。予算権限で66億2400万ドル、支出で127億5000万ドル。もう一つは歳出の授權に関するものであり、授權法の変更を勧告している。常任委員会に対する授權の削減と歳出委員会による予算権限の削減を指令している。予算権限で461億9100万ドル、支出で234億ドルに及び14の委員会に対して指令した。

上院予算決議では後年度の均衡予算の条件として、「調停とは関係のない事項は、政権が自身で節約をするもの」を含んでいると指摘して、ストックマン長官の「魔法の星印」に言及している。また経済想定との関連では、「もし経済状況が劇的に改善されるならば、とくにインフレと利子率について、この指令に含まれている支出削減の規模は低下するであろう。他方で、もし経済状況が悪化するならば、インフレに敏感な法律の変更が見積り以上に大きな節約をもたらすであろう」（「上院予算決議報告」）と期待された。

### 〔予算決議〕

予算決議の作成がその後に続いた。予算委員会のドメニチ委員長は現実的な経済想定ともっと突っ込んだ支出削減を追求して、均衡予算への道を模索した。委員長の決議のマークは、ストックマンの作成した後年度の支出削減予定—具体的には何も決まっていなかったが均衡予算のためには必要な「魔法の星印」—を否定して、現実的な経済想定として議会予算局 CBO の経済予測を利用した。ドメニチのこのような予測では、赤字は84年度には多くなる。

ドメニチ委員長は年金の削減—生計費調整 COLA の制限が必要であると主張した。これは80年以来のドメニチの見解であった。これをめぐって、委員会の内部での議論というよりも OMB、大統領の反対がただちに起こった。政権の予算案では年金の基本的な部分には手をつけないことになっていたからである。中産階級の利害に係わるこのプログラムの削減は、政治的な配慮から除外されていたのである。すでに調停の決定では COLA を削減しないことが決まっていた。予算決議の作成は政権の方針に従うことが重視されたのである。これに代わって後年度の節約を棚上げにして、予算決議が作成されることになった<sup>(15)</sup>。

上院予算決議（億ドル）

	82年度	83	84
支出	6991	7305	7707
収入	6503	7091	7707
赤字	488	214	0

上院予算決議はレーガン大統領の財政政策を支持する声明であった。「大統

(15) Joseph White and Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 188-122, 125-127.

領のプログラムは過去の政策からの抜本的な変更である。大統領は大幅な支出削減を提案して、租税負担の軽減と均衡予算を約束した。委員会と上院が承認した調停の決定で、このコースへ議会は1歩進んでいる。」「過去の財政政策の逆転が国民によって理解されるならば、インフレの低下は産出や雇用の損失をとまなわないで達成できる。租税政策の変更と租税負担の軽減は産出を刺激し、抑制的な政策に伴う経済的損失を相殺する」と述べている。この声明はサプライサイド経済学と合理的期待学派への帰依のように見える。

## (2) 下院予算決議の作成

### [民主党案の作成]

下院予算委員会の委員長に就任したジョーンズ委員長は民主党をまとめる案を作成しようとした。ジョーンズ委員長は超党派の決議の作成を目指したが、レーガンは共和党議員にたいして妥協しないように働き掛けた。それに対抗して、ジョーンズは民主党をまとめる案を作成することになった。予算委員会のリベラルなグループと穏健派との合同で決議案の作成にあたった。民主党は何を決定するのか。

レーガンを正面攻撃することは避けて、支出削減のなかの一部には反対し、均衡予算のために減税を小規模な控え目なものにすることで戦略は一致した。レーガン政権の支出削減は低・中所得階層に負担を負わせ、減税は“金持ち優遇”である、これは民主党の基本的な考え方には一致しない。しかし、支出を削減することはインフレの抑制に役立ち、それは利子率を低下させると期待された。問題は支出削減の内容であった。

ジョーンズ案では政権の求めた削減にたいして、メディケイド（医療扶助）、学生貸付保証、食料券配付、学校給食、法律援助、退役軍人給付などを削減から防御している。このような案の作成にあたって、ジョーンズとパネッタ委員はストックマンとの交渉を繰り返し妥協できる案を作成しようとしたのであった。しかし、ストックマンは「福祉国家プログラム」の削減こそがレーガン政権の歴史的な役割であることを強調して、削減を求めた。下院民主党指導部とOMB長官との交渉で妥協を図ろうとするやりかたは、82年度予算決定の利害関係を象徴するものであった。ジョーンズ案は政権の削減

の85%を承認したと主張して、妥協を得ようとした<sup>(16)</sup>。

下院民主党案は「公平」な削減を主張して、レーガン政権の福祉国家プログラムの削減に対抗した。下院予算決議案は、たとえば初等・中等教育補助金についてレーガン政権の求めた25%削減に対抗して10%の削減を勧告し、職業教育では25%の削減案に対して僅かな削減をする。社会サービス補助金についてはレーガンの包括補助金と25%の削減に対して12%の削減、医療補助金の統合も25%案に対して10%削減、学生貸付保証、雇用・訓練プログラムではレーガン政権の求めた削減を緩和する…など多くのプログラムで削減を緩和しているのが特徴である。(「下院予算委員会決議報告」)

削減については下院民主党はしかし、すべてを調停によるものとはしなかった。調停による広範な削減に代わって、歳出過程による削減を求めた。たとえば、レーガン政権は初等・中等教育補助金の統合による25%の削減を求めたが、予算委員会は10%の削減を想定して、「下院歳出委員会がこれらのプログラムへの資金を10%だけ削減することになる」と報告している。包括補助金については下院の教育・労働委員会の審議に任せるとした。歳出の削減決定は歳出委員会で、プログラムをめぐる決定はそれを所管する常任委員会で決定するというのが、予算委員会の立場であった。議会各委員会のこれまでの分業を重視したものである。歳出過程は13本の歳出法案を1件づつ審議していくが、そこでは削減が誰の目にも目立ったものになり、苦痛の多いものになる。削減の支持がなくなると変更可能である。調停は14の委員会に対して指令された。

下院予算決議案とレーガン政権との予算政策の相違は、要約すると次のようになる。減税を控え目なものにすることによって、インフレを招くような財政赤字をもたらしないうことに注意した。レーガン政権が513億ドルの減税を求めたのにたいして、下院予算決議は380億ドルの減税をし、使用料の引き上げによって76億ドルの増収を見込んで、差引きでは304億ドルの減税とする。減税は社会保障税の予定されている引き上げと、インフレによる名目所得増加への租税負担の増加(ブラケット・クリープによる増税)を270億ドルとみ

(16) *ibid.*, pp. 123-125.

て、それを相殺するためであった。支出削減では現行サービスのベースラインから309億ドルを削減することを決定している。そのうち調停による削減は予算権限額で143億ドル、支出では157億ドルとした。委員会は「調停は重要な予算の手段である。さもないと統制不可能な予算の76%のなかに含まれる支出を削減することを可能にするからである」と訴えた。決議報告では調停の対象となるプログラムの想定がなされている。

下院予算決議報告はレーガン政権との考え方の相違を次のように述べている。「政権は82年の高成長を見込み、インフレの急速な低下と利子率の低下を見込んでいる。金融引き締めの際に急速な回復とインフレと利子率の低下が起こった先例はない。慎重な政策決定は将来2年間にもっと漸進的な利子率とインフレ率の低下を想定するであろう。…政権の経済想定は非常に楽観的すぎて、予算赤字は過少に見積もられている。」

下院決議案とレーガン予算案との支出の差異で目立っているのは、国防でレーガン予算よりも削減していること、赤字削減により利子費用が低下していることである。

大統領予算案との比較 (億ドル)			
	政権予算案	委員会	相違
予算権限	7724	7876	+39
支 出	6954	7145	+21
収 入	6503	6889	+215
赤 字	-451	-256	+237

#### [グラム・ラッタ修正]

予算委員会案は本会議に提出されたが、本会議では民主党は混乱した。民主党の団結をはかるための妥協がなされた。予算委員会の決議はレーガン大統領の国防要求を削減したものであったが、国防を元にもどすというヘフナー議員の修正案が承認された。(C. Q. Weekly Report, 5月9日)これに対して、リベラルのオベイ議員の社会プログラムの増額と減税の延期案は否決された。その次に登場したのがグラム民主党議員とラッタ共和党議員の共同修正案であった。彼らの代案はストックマンと協議して作成されたものであり、レーガン案であった。ここでも政権は民主党保守派を梃として議会予算

の作成に関与した。南部保守派は減税を支持し、均衡予算のための支出削減を支持したのである。270対153の大差でグラム・ラッタ法案が可決されたが、民主党の63人の保守派議員が賛成票を投じたためであり、民主党の分裂を意味していた。

グラム・ラッタ案は調停による削減を多く求めた。予算委員会案とグラム・ラッタ案との比較は次のようになっている。調停による大規模な削減を狙ったものであった。

表7 予算委員会案とグラム・ラッタ調停案の比較（予算権限額、100万ドル）

	予算委員会		グラム・ラッタ		予算委員会		グラム・ラッタ	
農業	48	2181	司法	0	815			
軍事	1029	966	商船・漁船	99	257			
銀行・金融・	0	12914	郵便・公務員	5430	4737			
都市問題			公共事業・交通	123	6606			
コロンビア特別区		39	科学・技術	200	78			
教育・労働	2020	13544	中小企業	118	371			
エネルギー・商業	949	6403	退役軍人	110	110			
海外関係	0	150	歳入	2885	4809			
政府運営	340	0	合計	13052	53693			
内務	200	815						

（下院予算委員会、「調停過程の回顧」1984年、26-27頁）

### (3) 両院協議会の決定

下院決議と上院決議の調整が両院協議会で行われた。両院協議会の合意は、支出を6954億ドル、収入を6578億ドルとし、赤字は376億ドルとした。513億ドルの減税をすることも合意された。調停による支出削減は352億ドル、予算権限で576億ドルと決定した。上院、下院の各予算委員会はそれぞれの常任委員会にたいして調停による削減を指令した。各委員会は6月12日までに法案を報告しないといけない。

## 3 調停法案・支出削減の決定

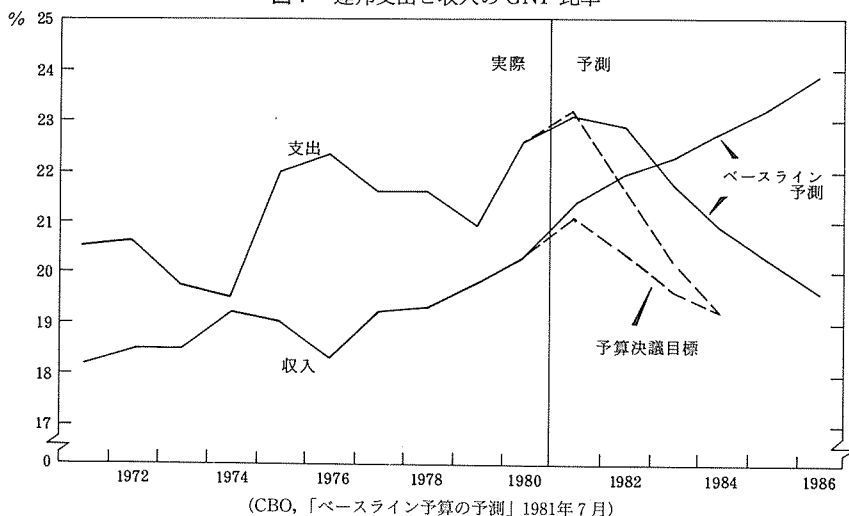
### (1) 調停の過程

予算決議の調停指令は多くの委員会にたいして節約を命じるものであった。

13の上院委員会と15の下院委員会は、予算委員会にたいして法律の改正を報告しないとイケない。以下では下院の決定を中心にみることにする。82年度調停は1974年議会予算法に定める調停とは異なっていた。1974年議会予算法の310条(C)は、第2次決議の後で新規の予算権限とエンタイトルメントに対して調停過程を想定していた。相緯は① 第1次決議に含まれていること、したがって会計年度の歳出法案の決定を秋に第2次予算決議に一致させるという意味での調停とは異なり、歳出法案の決定される以前に節約額を決めることになった。② これは常任委員会にたいする既存の授權額の変更=プログラムを授權している法律そのものの改正を意味している。歳出委員会は常任委員会の決定した授權の範囲内で歳出=予算権限を決定する。歳出委員会は調停によって大きく制約を受けることになる。③ 82年度だけでなく84年度までの削減を指令して多年度になったこと、したがって1年度かぎりの削減による後年度への支出の繰延べを防いだ。

調停における節約や削減はどこから計算するのか—調停のための規則が決められた。CBOのベースラインから計算することとしたが、1981年7月に作成されたCBOのベースラインはOMBの経済想定を機械的に採用して利子率を高く見積もっているだけである。ベースラインからの削減が目指してい

図1 連邦支出と収入のGNP比率





るものは、84年度均衡予算の達成と支出の削減による「小さな政府」であった。(図1を参照)

議会の関心は各委員会が調停指令をどのように守るのかに向けられた。調停決議そのものには、どのプログラムが削減されるべきであるとは指示していない。調停指令は各委員会に対して総額を指示しているのみである。たとえば、「下院教育・労働委員会は委員会の所管する法律を改正して、予算権限と支出でつぎのような節約を達成するために委員会の授權しているプログラムでの歳出を削減しないといけない；82年度に予算権限で101億3600万ドル、支出で81億3800万ドル。」下院民主党の内部では調停をめぐる意見が対立していた。オニール下院議長は学校給食や学生貸付などのプログラムについて、委員会の決定したことを引っ繰り返すことが必要であると捉えた。予算委員会のジョーンズ委員長はそうすると「削減の総額」が壊れることになると懸念した。(C. Q. Weekly Report, 5月23日) 各委員会は、指導部の分裂の間にはさまって調停作業を続けた。

しかし、各委員会はどのプログラムが削減の俎上にのぼっているかを知っている。各委員会の対応はまちまちであった。ほぼ調停にしたがった委員会と、そうでない委員会があった。下院ではとくにどのプログラムを削減するか、議論は白熱した。下院教育・労働委員会は、共和党や民主党保守派にとって重要な支持基盤となるプログラムであるインパクト・エイド(軍事基地地域の学校補助)の削減を行い、その金額をレーガン政権の求めた教育補助金の25%の削減に対抗してプログラムに追加した。全体としてはもっとも大きな削減を行ったが、削減プログラムの決定には利害対立があった。委員長のパーキンスは「われわれは頭に突きつけられた銃を経験した。委員会の多数派はこのような劇的な削減をしたくはなかった」と調停に対する不満を述べている。(C. Q. Weekly Report, 6月13日)

歳入委員会は91億ドルを削減したが、その内容は政権の求めたものとは異なっていた。政権が求めたAFDC(児童扶助)の削減は19億ドルであったが、委員会は7億2000万ドルであった。委員会は受給者にたいして労働の要件(ワークフェア)を条件とすることはしなかった。社会サービス補助金(社会保障法のXX条)の包括補助金への統合を否定した。節約総額を満たすた

めに委員会はメディケアの節約で会計上のトリックを利用して、82年度支出の一部を81年度に実施することになっている<sup>(17)</sup>。

調停指令に従っているかどうかを確かめるために、予算委員会は各委員会での決定を監視して、スコア・キーピングを作成する。これに対してOMB長官のストックマンは介入していった。ストックマンの介入はOMBの想定したプログラムが削減されているかどうかであり、削減を異なったプログラムで行ったばあいには共和党議員に反対させるものであった。このようにして各委員会から報告された法案は予算委員会でもとめられた。

下院の各委員会から報告された調停法案を合計すると、総額は支出で374億8700万ドルにおよび、調停指令額を24億ドル超過しているとCBOは認めた。これをまとめて予算委員会は一括調停法案H. R. 3982を本会議に提出した。ストックマンはCBOに対して批判的であった。そのスコア・キーピングはOMBのものとは異なるという理由から。レーガン大統領は「議会の逆戻り、いつものように支出することに戻る危険性がある」と批判した。(C. Q. Weekly Report, 6月20日)

本会議での調停法案にたいする審議は規則委員会の議事規則にしたがうが、規則委員会は民主党の一翼として法案に対する修正の可能な議事規則を求めた。規則委員会は共和党の提案した次のものには個別的な投票をすることを求めた。① 年金の学生給付, 最低給付の廃止, AFDCの一層の削減 ② エネルギー・商業委員会の少数派の提案 ③ 学生奨学金と児童栄養プログラムの削減 ④ 食料券配付の資格条件の決定 ⑤ 住宅補助の一層の削減と家賃引き上げ ⑥ 公務員の退職金の生計費調整を年に1回とする案。1件ごとに削減を支持するかどうか、すべてをまとめて支持するかでは大きな違いがある。議事規則をめぐる対立は、実際にはプログラムをめぐる政党間の党派的な争いであった。規則委員会案は否決されて一括して投票されること

---

(17) Joseph White and Aaron Wildavsky, op. cit., 第7章。ストックマンの求めた支出削減とは異なった事例が挙げられている。農業委員会は資格を変更せずに食料券配付支出を削減し、人件費で多くを削減した。銀行委員会は住宅補助戸数の削減を少なくする一方で、輸出入銀行の貸付削減を行った。科学技術委員会はクリンチ川の核処理プロジェクトの廃止を決めた。郵便・公務員委員会は1万の小規模郵便局の廃止を決めた。

になった<sup>(18)</sup>。

逆に共和党は代案を作成して、7つの委員会—共和党の賛成しなかった—の決定にたいする修正を目標にして代案を作成した。グラム・ラッタがまたしても代案の共同提案者であり、修正案はグラム・ラッタ II と呼ばれた。エンタイトルメントの改革=直接支出の削減が共和党・民主党保守派の標的であり、その団結のために見返りとしていくつかのプログラムの増額がなされた。たとえば、教育・労働委員会のインパクト・エイドの削減を復活させた。エネルギーについては下院委員会はクリンチ川の核増殖炉建設への授權の更新を取り止めたが、それも復活された。政権に支援されたグラム・ラッタ II は、社会サービス補助金を包括補助金に統合して削減した。しかし、グラム・ラッタ II は膨大な法案となり、議員は何に投票しているか知らないままに投票をした。グラム・ラッタ II は217対211の僅差で可決された。共和党の団結と民主党の一部が法案を支持したためである。

## (2) 削減の規模と内容についての議論

いくら削減されたのか、正確には誰も応えることはできないであろう。削減はCBOのベースラインから計算することが合意されたのであるが、ベースラインそのものは経済状況の予測と実際との相違によって変化する。少なくとも7月時点での経済予測に基づいているのである。削減の過程でいくつかの取引が行われたことも、会計上のトリックが行われたことも事実である。調停法案を可決したいずれも、削減が大きいことを主張している。下院民主党はそれがレーガンの削減案がどこに向けられているかを明らかにするためであり、共和党と民主党保守派は支出削減による成果を誇示するためである。しかし、他方でストックマンは削減は目に見えるほどは多くはないと主張している。ストックマンの主張は、調停法案がレーガン政権の提案の一部を実施していないこと、そのほかに規則の決定が遅れていることが節約を遅らせる可能性などに基いている<sup>(19)</sup>。

(18) *ibid.*, pp. 148-153. 規則委員会から可決までの状況について参照

(19) 上院政府問題委員会公聴会, *Review of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*, 1981年10月における証言を参照

このような見解の相違はそれぞれが異なった経済想定を利用したこと、時間が制約されたなかで決定が行われ、とくにグラム・ラッタⅡの決定が一括の修正案として出てきたためであった。調停過程による結果をどのように評価するか、ここではジョン・エルウッドによる分析を参考にしよう<sup>(20)</sup>。エルウッドによると削減はどれくらいかという疑問には多くの解答がありうる。支出に注目する者と予算権限に注目する者、ベースラインに何を利用するのか—81年度の支出や予算権限からか、カーター政権の予算案からか、現行政策から測定されたベースラインからか、利用される経済想定は何か、調停がなくても82年度予算は抑制されたり削減されることがあったのではないかなどの問題を含んでいる。

エルウッドはいくつかの削減の計算方法によって異なり、「現行政策」のベースラインを基準にすると調停による削減は予算権限では394億3500万ドル、支出で251億6000万ドルとする。「現行法」によってインフレ調整の定められ

表 8 調停法による232の勘定の82年度の変更（100万ドル）

	予算権限		支 出	
	現行政策	現行法	現行政策	現行法
232の予算勘定	53,209	33,316	35,249	9,899
[疑問のある削減を調整する]				
予算外機関への移転				
戦略石油備蓄	-3,833	-2,831	-3,666	-2,378
授權更新の約束				
下水道処理	-2,360	-2,360		
みせかけの節約				
メディケア			-685	-685
災害貸付			-500	
調停がなくてもなされたであろうもの				
給与	-3,781		-3,694	
CETA	-3,800	-2,965	-3,675	-2,378
差引き	39,435	25,160	23,092	4,448

（ジョン・ウィリアム・エルウッド、「アメリカ内政支出の削減」45頁，1982年）

(20) John William Ellwood ed., Reduction in U. S. domestic spending, 1982.

ているプログラムだけを考慮してあるべき経費水準と比較すると、予算権限では101億9200万ドル、支出で101億9200万ドルの削減であるとする。これは議会の主張よりもかなり少ない金額である。

戦略的な石油備蓄は統合予算外に移されたが、これは移転したことを削減として計算しているが、実際には政府支出である。下水道処理は調停法では現行政策のベースラインの36億ドルからわずか4000万ドルに削減されたが、授權の更新を行って23億6000万ドルを約束された。したがって実際の節約は11億2000万ドルになる。メディケアは82年度の支出を81年度に移すことによる会計上のトリックであるに過ぎない。給与の節約はこれまでも調停がなくとも実施されてきたものである。CETA は民主党も削減の対象にしたように、誰もが削減には反対はしなかったであろう問題のあるプログラムであるから。

このような調整を行って削減をみたばあいでも、削減の規模は大きい。とくにその集中している分野がある。232の削減対象となった勘定の、それぞれの現行政策のベースラインと調停による削減をみたものが以下の表である。

148の「その他」プログラムは通常ならば歳出過程で毎年資金を決定するものであるが、これが多く削減されている。45の補助金についても大幅な削減がなされている。州・地方による個人への支払いへの連邦補助金は削減が大

表 9 調停による削減の比率と構成 (100万ドル, %)

	予算勘定 の数	現行政策のベ ースライン	調停によ る削減	削減率	割合
国防	4	22,469	2,580	11.5	4.8
個人への支払い	30	366,499	21,059	5.7	39.6
社会保険	12	267,166	2,891	1.1	5.4
その他の直接支払い	7	28,830	2,679	9.0	5.0
補助金	11	69,503	15,489	22.3	29.1
州・地方補助金	45	50,626	14,888	29.4	28.0
利子	2	104,268	26	0.0	0.0
その他	148	50,880	14,648	28.8	27.5
合計	232	594,742	53,201	8.9	100.0

(エルウッド、同書、54頁)

きい。これとは対照的に、社会保険はエンタイトルメントであるが、その削減は金額でも比率でも少ない。個人への支払いのなかでは、社会保険のような中間階層にたいする給付は削減が少ないのに対して、貧困層やワーキング・プアー層への給付の削減が多いのが特徴である。結局、補助金の削減とその他の比較的統制可能な支出の削減が目立っている。社会保険やその他の直接支出の削減には制約を抱えていたのであり、比較的削減可能な分野に集中したという評価が可能であろう。

## 4 経済再建税法 ERTA の制定

### (1) 税制改革の性格をめぐる対立

レーガン政権は減税を公約して就任した。その減税案の主なものはかつて共和党によって主張されたものであり、個人所得税率の一律軽減と法人税の償却資産の短縮による減税であった。個人所得税減税は1977年のケンブ・ロス両議員による減税案であり、1981年7月から3年間に10%づつ税率を軽減し1984年までに30%の軽減を求めた。法人税については80年のハンス・コナブル案であり、加速度費用回収 ACRS と名づけて企業の設備・建物など償却資産の耐用年数を10—5—3年に分類して短縮し、住宅について15、18年に短縮して減税をするものであった。現行法によって見込まれる収入と比べて、減税規模は大きなものであった。82年度の減税は513億ドルであり、将来には

レーガン政権の経済再建減税案（億ドル）						
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
現行法による収入	6,088	7,016	8,062	9,155	10,320	11,579
個人所得税減税	-64	-442	-814	-1,181	-1,415	-1,624
償却の改革	-25	-97	-186	-300	-442	-593
増税と手数料	2	26	30	32	37	40
計	-86	-513	-971	-1,448	-1,821	-2,177
収入	6,003	6,503	7,091	7,707	8,499	9,402
GNP 比率%	21.1	20.4	19.7	19.3	19.3	19.5

（「82年度予算改定」1982年3月10日）

と減税規模は膨らむ。国民経済に占める税収（公共部門）の割合を低下させることが目標となった。

民主党はこのような大規模な減税は均衡予算を危うくすると捉え反対した。下院の予算決議案は82年度減税規模を304億ドルとして規模を縮小し、1年度かぎりとして後年度の減税を約束しなかった。その構成は個人所得税の減税を280億ドルとし、法人税減税は100億ドル、使用料などによる増収76億ドルを差し引いたものであった。貯蓄と投資への刺激を生産性の向上のために必要であると認めた。また同時に、レーガン減税は金持ち優遇であり不公平であると批判した。下院予算決議案の税制改革案は規模の縮小、減税の低所得層への重点化であった。民主党はレーガン政権の減税案＝ケンプ・ロスの一律の税率軽減に対抗することが眼目であり、減税とペアになっている支出削減をくい止めようとした。

予算決議は歳入総額を決定するものであり、その細目は歳入委員会によって決定される。歳入委員会のロステンコウスキー委員長は、均衡予算の達成のために減税規模を縮小する民主党案の作成を追求した。税率の軽減は1年としたこと、2万ドルから5万ドルの所得階層の納税者にたいする軽減を重視したこと、低所得層にたいして標準控除を増額したことなどが、民主党案としての独自性であった。しかし、ロステンコウスキー委員長は超党派の法案の作成を狙って減税案を考慮した。最高税率の引き下げ、相続税の軽減、投資税額控除の増額、貯蓄の推進のための免税の個人退職勘定 IRA の増額などをはかった。減税額は400億ドル、うち個人所得税に280億ドル、法人税で120億ドルの減税と見積もられた。

他方、上院予算委員会の決議案はレーガン大統領の求めた減税を支持していた。財政委員会の報告は大統領案を支持するものであり、予算委員会も「政権の租税プログラムのすべてを与える」と述べて、サプライ・サイド経済学を支持した。下院本会議で予算委員会の第1次決議案が否決されて、グラム・ラッタ I が6月3日に可決されると流れは大きく変化した。両院協議会では「下院と上院のそれぞれの委員会にたいして、大統領の1981、82、83、84年のプログラムのすべてを制定する余地を与える」と述べ、82年度には513億ドルの減税で合意した。

## (2) 多数派工作と減税条項の追加<sup>(21)</sup>

総額は決まったものの、税制改革案はしかしすんなりとは決まらなかった。減税が赤字を増加させるという懸念は政権の内部にもあったために、とくに将来3年間の減税をめぐる議論が起こった。財政委員会ではその他の特別な条項も含める声が強かった。歳入委員会ではあいかわらず所得税減税の期間を1年か2年にかぎるとする主張で割れていた。予算決議で敗北した後には、民主党は税制改革に党派的な利害がかかっていた。南部保守派の支持を得て多数派を形成することが重要な戦略になった。レーガン政権もまた南部保守派の支持を得ることが重要となった。

レーガン政権の改定案の提出が6月4日になされた。3年間の減税を10—10—10%づつ実施するのではなく初年度を5%にし、法人税減税を縮小した。均衡予算をもっとも重視している下院民主党の南部保守派ボール・ウィーブルの支持を得ることが最大の関心であった。この案はハンス民主党議員とコナブル共和党議員によって作成されたものであった。しかし、法人税減税の縮小に対しては産業界からの反対が起こり、加速度償却の後年度の拡大が約束された。レーガン政権は下院歳入委員会の民主党の分裂を図り、本会議において代案を提出するという戦略をとったのである。

上院財政委員会はレーガン政権の改定案を支持したが、新しく免税貯蓄証書 all savers certificate の導入（これは貯蓄機関や不動産業者の要求に応えるものであった）、石油産業にたいする超過利潤税の軽減、機械・設備の投資への初年度償却、投資税額控除の拡張などを盛り込んだ。さらに個人所得税のインデックス化を1985年から実施する条項を盛り込んだ。

6月10日に歳入委員会での法案作成が始まり、多数派の支持を得るための減税案が追求された。上院財政委員会が先行したこと、下院予算委員会で調停法案が修正されてグラム・ラッタⅡが可決されたことが、多数派を得るための減税騒ぎに拍車をかけた。初年度の償却の段階的な実施、法人税率の46

---

(21) ERTA の制定の過程については、John F. Witte, *The Politics and Development of the Federal Income Tax*, 1985, 第11章「水門を開く」、および Joseph White and Aaron Wildavsky, *op. cit.*, 第8章「公共部門の餓死」を参照



%から34% (1986年) への段階的な引き下げ, 上院財政委員会と同様の免税貯蓄など新たな減税条項がここで追加された。個人所得税率の軽減を2年間に限定するという民主党の方針には変更はなかったが, 新たな減税条項を追加したために, 初年度の実施時期を81年7月から10月に延期するとした。

下院本会議には歳入委員会案とレーガン政権案であるハンス・コナブル法案が提出された。ハンス・コナブル案には上院財政委員会のインデックスを含んでいた。レーガンはテレビ演説で, 政権の法案を説明して減税への支持を訴えた。またインデックスを支持して, 「ブラケット・クリープは狡猾な税金である」と主張した。民主党は本会議ではハンス・コナブル案について赤字を招きインフレを昂進させると主張した。共和党は「新しい時代の始まり」と賞賛した。7月29日の投票では, 323対107で圧倒的に政権の法案が可決された。

経済再建税法 ERTA には, 政治的な党派争いと利益集団への減税提供によって多くの減税条項が付け加えられた。法案の成立をレーガンの勝利と言うことはできるが, 税制改革はどちらが多数決を占めるかという争いとなり, 利益集団, 地域的利害, そして最後には国民的な利害の動員が図られた。国民が必ずしもレーガンの政治哲学, レーガノミックスを支持したのではなかった。レーガンはサプライサイドの刺激による好況と, 減税圧力による支出の削減を期待したが, そうなる保証はどこにもなかった。

1981年 ERTA の可決は政党間・政党内部の争いによって加速された減税競争の結果であった。そのことを反映して, さまざまな条項が原則を捨てて導入されることになった。いろんな源泉からいろんな減税案が登場して, それを合計したのが1981年 ERTA であった。税率の軽減による減税を除く個別の減税条項をまとめると, 多くの減税が追加されたことが分かる<sup>(22)</sup>。1985年からのインデクセーションの実施を加えると, 減税規模はもっと多くなる。

### (3) その影響と評価

ERTA の可決による減収は確かに法案の作成過程で膨らんできたが, レー

(22) John F. Witte, *ibid.*, pp. 228-233.

表10 ERTA の減税条項 (100万ドル)

	1982年	1983年	起源	政党の起源
増税条項				
200ドルの利子控除の廃止	566	1916	財政委員会	共和党
商品先物条項	623	327	財政	共和党
管理	1226	2077		
小計	2415	4320		
減税条項				
ACRS	6920	13182	政権	両者
リースによる税額控除売却	2649	3615	政権	共和党
石油減税	1295	1727	政権・歳入	両者
研究開発控除	505	728	歳入委員会	両者
配偶者の収入控除	419	4418	歳入委員会	民主党
免税貯蓄証書	398	1791	財政委員会	両者
海外所得	299	544	財政委員会	両者
個人退職勘定	285	1496	歳入委員会	民主党
公益事業の配当の再投資	130	365	歳入委員会	民主党
建物改築投資の税額控除	129	208	歳入委員会	民主党
慈善寄附金控除	26	189	上院本会議	共和党
児童扶養控除	19	191	歳入委員会	民主党
その他	884	852		
小計	13958	29305		
差引き純減税	11543	24985		

(ウィット「所得税の政治と展開」232-233頁、原資料は合同租税委員会)

ガンの最初の減税と比べると超過していないが、インデクセーションの実施による後年度への影響をみるともっと大きな影響が出てくることになる。合同租税委員会によると、82年度の税収の減少は376億ドルと見積もられるが、1986年度には2677億ドル減収となる<sup>(23)</sup>。これによって均衡予算の目標の達成はますます難しくなってきた。

税率の軽減による一律軽減という基本的な性格が維持されたので、租税負担の変化は比例的な軽減となった。しかし、税引き後の所得は高所得層ほど高くなる。民主党が金持ち優遇というのはこのことを指しているが、レーガ

(23) 合同租税委員会, General Explanation of the ERTA of 1981, 1981年12月。参照

表11 ERTA による減収見込み（会計年度、100万ドル）

	1982	1983	1984	1985	1986
個人所得税	26,947	71,112	114,700	148,254	196,162
企業誘因条項	10,727	18,746	28,436	39,448	54,665
貯蓄条項	247	1,797	4,207	5,629	8,485
相続・贈与税	204	2,114	3,218	4,248	5,568
商品課税	+623	+327	+273	+249	+229
エネルギー条項	1,320	1,742	2,242	2,837	3,619
税務行政条項	+1,182	+2,048	+1,856	+718	+592
その他	16	+404	+711	+247	-64
計	37,656	92,732	149,963	199,202	267,742

（合同租税委員会「1981年 ERTA の全体的説明」1981年、表V-3）

ン政権は等しい減税であると主張した。累進税率の程度を一律に軽減するばあいにはこのようなことが起こるし、ブラケット間での税率の開き・格差を大きくしないと税引き後の所得格差は縮小しない。減税は大規模なものであったが、ブラケット・クリープによる増税と比較したばあいには、ブラケット・クリープによる累進税率の負担の増加をもろに感じている階層に対して減税を向けたと評価できよう<sup>(24)</sup>。

税率の引き下げはとくにキャピタル・ゲインを得る高所得層に有利であった。最高税率の引き下げは、キャピタル・ゲイン課税を28%の税率から20%の税率まで引き下げた。もっとも忘れられていたことは、これまでに租税負担の増加していた低所得層の部分である。彼らは人的控除のこれまでのインフレによる浸食からの負担の増加を救済されなかった。また法人税には歪みを導入することになった。70年代のインフレにより生じていた租税制度上の問題点を解決することは少なかったのである<sup>(25)</sup>。

(24) Charles R. Hulten & June A. O'Neill, Tax policy, in The Reagan experiment, 1982.

(25) C. Eugene Steuerle, The tax decade, 1992. 第3章.

## 5 景気後退と予算改定

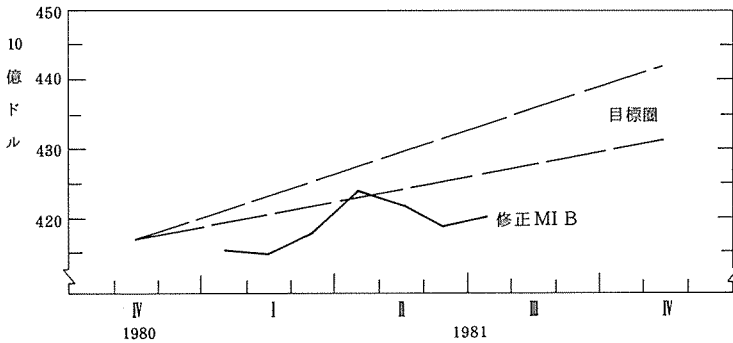
### (1) 景気後退

1981年7月にはアメリカ経済は景気後退に陥った。政権の予測した経済成長の回復はまったく実現されなくなった。経済見通しは大きく狂って、財政赤字は膨らむことになった。景気後退がどうして起こったのだろうか。金融引き締めによるディスインフレ政策が、レーガン政権の求めた政策であった。連邦準備制度はマネーサプライを重視して、物価上昇の抑制を第一の政策目標として重視した。マネタリストはマネーサプライを管理することによって、経済は均衡しながら成長すると捉える。連銀はこのマネタリスト理論を信奉したのかどうかは議論があるが、マネーサプライ目標を定めて、それも著しく低い目標圏を定めた。財政政策はサプライサイド効果を期待した減税と、それに対応した支出削減を求めて成長を期待した。この財政・金融政策の組合せは、楽観的なレーガン政権の経済予測の背景になったが、シナリオどおりにはいかなかった。

連銀の金融引き締めは、政権の成長見込みに比べると著しい引き締めであった。名目GNPの成長見込みはサプライサイド効果を期待して高く、これと比べるとマネーサプライは著しく低い。マネタリストのシナリオではマネーサプライを抑えることでインフレ期待を抑制することが目標であった。いったんこのことに成功すると、物価上昇は緩くなり、このことが経済への財政面からのサプライサイド効果と並んで成長への弾みになると、政権は構想したのであった。

しかし、財政政策は実際にはサプライサイド効果よりも、その需要効果の方が少なくとも短期的には大きな影響を与えた。財政の抑制というのはレーガン減税が実施されたロジックであったが、多くはフィクションであった。CBOの経済見通しでは、財政政策は刺激的であり、後年度になるほど赤字は増加すると見込まれた。連銀からみると、ディスインフレは財政政策が緩和されるほど、金融引き締めによって達成されないといけなから、マネーサプライ目標は低く設定される。実際には目標圏以上に厳しい引き締めになったのである。(図2参照)金利はこれに伴って上昇した。インフレ期待は低下

図2 マネー・サプライ (修正M1B)



(CBO, 「経済と予算：最新」 1981年9月, 原資料は連邦準備制度理事会)

するが、金利は上昇する。景気後退の直接の原因は金融引き締めであった。インフレの低下を達成しながら、同時に景気後退と失業を抑えるという期待と公約は達成されそうになかった。

1982年2月には経済見込みはもっと悪化した。1982年年率の実質GNPは82年度予算決議では4.1%と予測されていたが、マイナス0.1%と改定された。失業率は7.2%の想定にたいして8.9%に上昇すると予測されている。明らかに景気後退が起こったのである。GNPデフレーターでみた物価上昇率は、決議は8.6%と想定していたのが7.5%と予測されている。他方で、利子率は10.5%から12.0%に上昇するとCBOは見込んだ<sup>(26)</sup>。

## (2) 予算案の改定と歳出決定

経済予測の実際との相違を見直すためにOMBは年度途中のレビューをする。CBOも毎年経済予測を最新のものにす。OMBの予算見直しでは425億ドルの赤字を見込み、当初のものとの変化は少ない。しかし、9月のCBOの赤字見込みは650億ドルである。後年度の相違はもっと大きく、OMBは84年度には均衡予算を見込んでいるのにたいして、CBOは500億ドルの赤字が残

(26) CBO, 「83-87年度のベースライン」, 1982年2月。

	政権 7 月	CBO	政権 9 月見込み
収 入	6624	6530－6580	6624
支 出	7048	7180－7230	7223
赤 字	425	600－700	591

(CBO「経済と予算の見通し」81年9月、政権の9月見込みは81年9月10日下  
院予算委員会公聴会のストックマン証言による。単位 億ドル)

と見込んでいる<sup>(27)</sup>。CBO 見積りで赤字が増加しているのは、収入では経済成長が低いこと、支出では利子率が高く公債費が当初より増加したことと、国防支出の増加のためである。政権はそれとは対照的に、インフレの低下を予想して、利子の低下による公債費の減少と生計費調整の低下を見込んでいる。しかし、経済状況の変化とともに予算見込みも変化していった。

9月になると、景気後退は財政赤字を増加させることが明確になった。財政状況の悪化をストックマンは議会で説明している。支出は7223億ドルと見積もられて7月見込みよりも175億ドル増加している。利子の増加56億ドルと農産物価格支持プログラムの増加24億ドルが見積り改定の大きな要因であったが、その他にもエンタイトルメントの削減を議会が決定しなかったことによる28億ドル、年金提案を可決しなかったことによる38億ドルであった。支出見込みはCBOの見込みとほぼ同じ水準になっている。収入見込みは当初とほとんど変化しなくて、赤字は591億ドルに増加する。

レーガンは赤字の増大に直面して、9月24日に一層の支出削減を求める予算案を作成した。赤字削減策のためのホワイト・ハウスの会議では、ストックマン OMB 長官は国防要求の削減と増税を主張したが、レーガンは「安全保障は赤字よりも重要である」と主張した。OMB は国防支出の削減を実施しないと内政支出の削減も困難であると主張したが、国防省は削減に断固反対した。レーガンは OMB を支持するのではなく、国防省を支持した。増税については可決された ERTA の減税を遅らせることをストックマンは提案したが、それにも反対があった。議会の共和党議員はこれまでの削減で疲れて、内政支出の削減には反対した。それぞれが支出削減には反対して、有効な削減策は見つからない状況になった。そこで登場したのが一律の削減であった。

(27) CBO, The economic and budget outlook : an update, 1981年9月.

赤字の可能性	591億ドル
予算改善措置	
国防	20
収入増	30
エンタイトルメント	26
12%の一律削減	84
計	160
赤字目標額	431

レーガン大統領はホワイト・ハウスを統制できず共和党を説得することもできなくなった<sup>(28)</sup>。

支出削減圧力は継続決議に向けられることになった。政権は継続決議での一律削減を期待したが、それは3月の改定予算案からさらに12%を削減するという厳しいものであった。12%の削減割合は国防、利子、年金などを除いて裁量的な支出に適用されることになる。7月時点での裁量的なプログラムの歳出要求＝予算権限は4566億ドルであったが、9月の要求はこれから236億ドルの削減にあたる4329億ドルの歳出要求であった。(C. Q. Weekly Report, 10月3日)

ところで、議会が会計年度の始まる10月1日までに可決した歳出法案は立法府についての歳出法案1本だけであり、その外の12本の歳出法案は可決されていなかった。議会は継続決議を決定した。下院歳出委員会は10月1日から11月20日までの一時的な歳出として、第1次継続決議 H. J. Res. 325 を採択した。11月になっても赤字削減のための協議が政権と共和党指導部の間で行われたが結論は出ず、結局レーガンはエンタイトルメントの削減策と増税案を83年度予算の提出される時まで延期するとした。しかし、歳出法案に対しては「納税者の限られた資源を濫用する法案には断固拒否権を行使する」と強硬な発言をすることになった。

継続決議の期限の切れる11月20日までに、予算委員会は第1次予算決議を再確認だけの第2次決議を決定した。上院予算委員会は「委員会の多数

(28) Joseph White and Aaron Wildavsky, op. cit., 第9章, pp. 185-195.

は84年度に均衡予算を支持したが、均衡に達するためのアプローチについて合意できなかった」と報告し、「その他の可能な代案がないので」委員会は第1次決議を再確認したと述べている。下院予算委員会は大統領が決定を延期したために、第2次決議を作成することは困難であると述べた。このようにして、議会予算決議ではなく9月の大統領の歳出要求を基準にして、歳出委員会の歳出法案審議が続いたのである。

歳出委員会は第2次継続決議 H. J. Res. 357 を可決した。下院歳出委員会の決定は一律削減を拒否して、国防については63億ドルを9月要求から削減して、内政には19億ドル増やした。上院では内政支出を4%一律に削減して53億ドル削減する案を承認した。両院協議会は2%の一律の削減を国防を含めて決め、海外関係費について政権要求よりも少ない金額を決めた。(C. Q. アルマナク, 294-301頁)レーガンは法案に拒否権を行使した。議会は以前の継続決議をさらに延長する継続決議を承認した。

12月に入って第3次継続決議 H. J. Res. 370 を可決した。多くの内政支出にたいする4%の一律支出削減で37億ドルの支出削減と見積もられ、国防については2%の削減を決めた。レーガンの最低限認めうる金額に決定することが拒否権を避けるために必要であったために一律削減をすることになったが、いくつかの社会プログラムは一律削減から免れた。(C. Q. アルマナク, 329-331頁)

赤字をめぐる対策は結局は政権の求めたエンタイトルメントの改革、年金改革、収入増加などすべてを翌年に延期することになり、均衡予算の見込みは徐々に暗闇のなかに消えていった。政権はこれらの残された問題については、83年度予算の提出と同時に提案すると約束したが、12月下旬の共和党議員と大統領の会議では、上院共和党の赤字削減策と大統領の姿勢に大きな隔たりのあることが明らかになった<sup>(29)</sup>。82年度予算のように共和党が一致して支持することはもはや期待できない状況が生まれてきたのであり、レーガン革命はここで一頓挫することになった。赤字削減の能力が政権にはないことが明確になったが、議会予算過程にたいするその圧力は依然として大きなも

---

(29) *ibid.*, 第10章, pp. 219-221.



のとなり、政権と議会、議会内部での対立に満ちた過程になることが予想された。

## 6 議会予算過程への圧力

82年度予算は調停から始まりこれまでにない規模の支出削減が実施されたが、景気後退の圧力によって最終的には歳出の一層の削減を行うという結果になった。レーガン政権は計画のすべてを得たのではないにしても多くを実現できた。内政支出の削減と国防支出の増額という支出の優先順位の変更は、議会による調停過程の利用がなければ実現できなかったであろう。調停を行ったのはレーガン政権ではなく議会であるが、調停過程は多くの不満を生じさせるものであった。

ふりかえってみると、大統領の予算政策に対抗するものとして1974年議会予算法は成立したが、その手続きが逆にレーガン政権の予算政策の実施のテコとして役立つという皮肉な結果になった。政治的な環境の変化—上院での共和党優位、共和党と民主党保守派の連合の形成、レーガン政権の人気など—が調停の成功を促進した条件であった。調停過程の利用が議会予算過程にもたらした影響・波紋はどのようなものであったのか。議会はみずからの予算過程について再検討を要することになった。82年度予算のばあいのような調停過程が再び利用されるのかどうかは、将来の決して解決の容易ではない予算政策をどのように決定するのかに係わる問題である。議会に再び利用する準備ができているのかどうか、論点となった。

1981年10月に上院政府問題委員会は「1974年議会予算法の再検討」を審議し、両院の主だった議員が登場してその見解を述べている<sup>(30)</sup>。下院からは規則委員会委員長のボーリング、予算委員会のパネッタ、歳出委員会のフィッテン、上院からは財政委員会のドール、予算委員会のドメニチ、歳出委員会のハットフィールドなどが意見を述べ、OMB 長官のストックマンと CBO 局

(30) 上院政府問題委員会, Review of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, 1981.

長のリブリンが証言している。ここでは、民主党と共和党の主だった人物達には合意がないことも明らかになった。以下にそれぞれの見解を要約しよう。

ボーリング下院規則委員会委員長は、調停過程を「ドラコンのような共和党の規律とともに調停の利用は、行政府が一方的に議会にたいしてその意思を押しつけることを可能にした」と捉える。「予算過程の終わりが始まるのではないか」と懸念を表明し、本来の中立的な過程に戻るべきであると主張している。

パネッタ予算委員会委員は、調停が予算委員会と常任委員会、歳出委員会の間の「微妙なバランスを壊した」と評価し、調停の限られた利用を主張している。調停はエンタイトルメントのような統制不可能な支出を対象にすべきであり、歳出過程による支出削減のばあいには各委員会にたいする議会予算法の302条bのシーリングによるべきであると述べている。歳出委員会のハットフィールドやフィッテン議員の意見も同じである。常任委員会が調停によってシーリングを決定するというやり方は、確かに歳出委員会と常任委員会の権限バランスを混乱させることになった。公聴会やプログラムの知識と実際の監視 oversight が十分に行われていないことも問題として指摘されている。

他方で、共和党の指導部であるドメニチ予算委員長は、「わが国の抱えている経済問題と政権の変更の範囲を前提にすると」決定までに時間のかかる過程では役に立たず、調停はその意味では「異常な手段」であったとふりかえている。しかし、調停過程は常任委員会にたいして所管するプログラムの優先順位を決定するチャンスを与えたものであると主張している。歳出委員会にのみ支出・資金の決定が委ねられているのではなく、調停手続きは常任委員会にたいしてプログラムの優先順位の決定に参加を広げることによって、むしろ望ましい手続きであると捉えている。ドール財政委員会委員長はもっと「政治的な圧力」がないと支出を統制することはできないという主張した。したがって、憲法修正による均衡予算や大統領にたいする個別拒否権にも賛成する。

ストックマン OMB 長官は調停の長所を証言している。① 調停は議会が支出削減を具体的な方法で決められた時間の枠内で1つの案に決定するための手段であり、上院・下院の指導部と政権の間の協議を可能にする。② 包括的な性格は全体にたいして反対か賛成かの決定をすることになり、特定の

プログラムの問題よりも経済再建という目的が重要であるという主張を認めることによって、審議に新たな次元を加えた。ストックマンはしかし、他方では調停のコストも認めている。①「調停法案は急いで作成されるから、制定される決定の意味について分析する時間がないから、あちこちで欠陥がないとすれば不思議なことである。比較的容易な予算削減が複雑な削減よりも好まれるという当然の選別の過程がある」② 個々の委員会の伝統的な役割を演じることができず、調停指令によって制約されることになった。

このような長所とコストを比較して、ストックマンは調停を毎年行われる一括代替案として利用するのではなく、選別的な決定を強いる過程として利用することを狙っている。議会での不満を考慮して、ストックマンは次のように述べている。「予算プログラムと予算資源のバランスを回復する過程は、また経済活力を回復する過程でもある。」「予算の平衡と経済成長の回復の後では、委員会の公聴会やその他の長々しい議論をする余裕はあるであろう。」

リプリン CBO 局長は、将来数年間は議会は1981年と同じように緊張した予算過程となると予測している。調停は最善の方法ではないが、義務的な支出プログラムの水準を変更する必要があるかぎり必要となる。そのためには、予算過程を強化し改善する方法を検討するのに良い機会であると評価し、租税支出や貸付を含めて予算範囲を拡張すること、議会日程を工夫する必要性にも触れている。

調停による支出削減にもかかわらず、景気後退による支出の増加と税収の低下によって赤字は当初見込みを大幅に超過した。その圧力は予算過程によって赤字削減目標の達成のために大きなものとなる。調停過程は再び利用されることは間違いなさそうであるが、その手続きやルールについては合意がない。調停手続きのうちの何が持続するのか、変化するのかは予想もできない。議会予算過程はどこに行くのか、方向は明確ではないが、対立の多い過程であろうということだけは確かなことである。調停手続きはこのような状況のもとでは1981年と同じ形ではなされないであろう<sup>(31)</sup>。

(31) Allen Schick, Reconciliation and the congressional budget process, 1981. 参照